



# Le Plan Climat Energie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines

Marie-Laure Lambert

## ► To cite this version:

Marie-Laure Lambert. Le Plan Climat Energie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines. Droit et ville, 2011, 71, pp.7-41. hal-01227258

**HAL Id: hal-01227258**

**<https://hal.science/hal-01227258>**

Submitted on 10 Nov 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike| 4.0 International License

# **Le Plan Climat Energie Territorial, nouvel outil des politiques urbaines**

**Marie-Laure LAMBERT-HABIB**  
**Maître de conférences HDR à l'Université Paul Cézanne**  
**Centre d'Etudes Juridiques de l'Urbanisme**

Le Plan Climat Energie Territorial semble, parmi les outils créés ou promus par les lois « Grenelle », demeurer l'un des moins connus. Il a été, en cela, un peu éclipsé par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)<sup>1</sup>, ou les nouvelles Zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA)<sup>2</sup>.

Les articles de doctrine juridique parus sur le sujet spécifique du PCET restent peu nombreux, et seuls des colloques techniques proposés par l'ADEME à destination des collectivités territoriales sont venus éclairer les pratiques.

Pourtant, la question des changements climatiques et de la consommation énergétique est inscrite dans les discours et les mesures annoncées depuis une vingtaine d'années. Consacrée comme obligation étatique depuis la convention de Rio et le protocole de Kyoto, reprise et renforcée dans le Paquet Energie Climat de l'Union européenne, puis dans la loi POPE et les lois « Grenelle », elle finit aujourd'hui par percoler jusqu'au niveau des collectivités territoriales.

En même temps que ce mouvement de haut en bas observable dans l'élaboration des textes, s'est produite une évolution dans la prise en compte des enjeux, récemment traduite par le vocable « d'urgence climatique ». Force est de constater que, d'une question un peu théorique et qui semblait encore lointaine dans les années 1990<sup>3</sup>, l'attention s'est finalement portée sur les effets déjà ressentis d'un phénomène en cours, qui ne manqueraient pas de s'amplifier. La création en 2001 de l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique (ONERC) témoigne de cette prise de conscience<sup>4</sup>. Ainsi la question de la lutte contre les changements climatiques est devenue, la lucidité aidant, une recherche de l'atténuation de leurs impacts, qui devait se doubler d'une adaptation rapide de nos sociétés aux nouvelles conditions générées par ces changements.

---

<sup>1</sup> article L. 222-1 du Code de l'environnement

<sup>2</sup> Art. L.228-3 du Code de l'environnement

<sup>3</sup> Dont témoigne la création du Groupe interministériel sur l'effet de serre, puis de la mission interministérielle de l'effet de serre en 1992 (MIES)

<sup>4</sup> Loi n°2001-153 du 19 février 2001 tendant à conférer à la lutte contre l'effet de serre et à la prévention des risques liés au réchauffement climatique la qualité de priorité nationale et portant création d'un l'Observatoire national des effets du réchauffement climatique. L'ONERC est chargé de collecter et de diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes, en liaison avec le GIEC. Il élabore un rapport annuel d'information rendu public. Le rapport publié en juin 2005 a particulièrement ébranlé les consciences politiques en France, en ce qu'il montrait l'ampleur déjà perceptible du changement climatique en France et en appelait à une préparation à ces changements.

L'évolution des outils mis en place témoigne également de cette évolution.

La volonté de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) responsables du changement climatique s'est traduite par des dispositifs d'amélioration de l'efficacité énergétique<sup>5</sup> et de développement des énergies renouvelables, approche technique et bien accueillie puisqu'elle permettait à la fois de limiter les consommations d'énergies fossiles, donc de renforcer l'indépendance énergétique des pays européens, et de développer des filières économiques nationales ou européennes créatrices d'activités, d'emplois et de retombées fiscales, que ce soit dans la construction de bâtiments Basse Consommation<sup>6</sup> ou la restauration du bâti ancien, la fabrication d'appareils performants<sup>7</sup> ou le développement de filières d'énergies renouvelables<sup>8</sup>.

Parallèlement sont venues les mesures financières de flexibilité, à travers la mise en place du système de permis d'émissions au niveau européen<sup>9</sup>, préfigurant, avec les dérapages que l'on sait<sup>10</sup>, la mise en place du système mondialisé en 2008.

Le troisième acte de cette évolution semble en cours : il s'agit de décliner les engagements au niveau des collectivités locales, en espérant, peut-être, que cet échelon pourra amorcer le changement de paradigme le plus déstabilisant, qui consiste à passer de mesures techniques à de véritables changements comportementaux et sociétaux.

Ce transfert est justifié par le plan climat 2004-2012, qui reconnaît la place primordiale des collectivités dans la conduite d'une politique de lutte contre le changement climatique<sup>11</sup>. Les

---

<sup>5</sup> Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques

<sup>6</sup> Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

<sup>7</sup> Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 96 juillet 2005, établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE du Conseil et les directives 96/57/CE et 2000/55/CE du Parlement européen et du Conseil

<sup>8</sup> Directive n°2001/77 du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité

Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

<sup>9</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil

<sup>10</sup> La valeur de la tonne de CO<sub>2</sub>, lors de la première période, n'a cessé de dégringoler jusqu'à atteindre en avril 2007 la somme ridicule de 90 centimes, du fait d'allocations nationales de quotas calculées par les Etats de façon aberrante. En France, les quotas alloués gratuitement aux entreprises dépassaient largement les capacités d'émissions réelles. Ensuite, en 2007, une étude démontre qu'au moins 13 registres nationaux (dont le français) ont rendu deux fois des blocs de quotas (étude publiée le 22 novembre 2007, E3 international).

Un rapport publié le 30 mars 2009 par les Amis de la terre Etats-Unis («Subprimes carbone») pointe le risque de la création d'un marché massif de crédits carbone risqués, basés sur des projets de compensation incomplète, ne réduisant donc pas les émissions, et susceptibles de voir leur valeur s'effondrer.

Voir, pour une critique argumentée du mécanisme, BERNIER Aurélien, *Le climat otage de la finance – ou comment le marché boursicote avec les « droits à polluer »*, Eds Mille et une nuits, 2008

<sup>11</sup> Voir FOURMON Adrien, L'essor des plans climat-Energie territoriaux, *Gaz.Palais*, 03/07/2009, n°184-185 p. 24-31

collectivités sont en première ligne pour la relance d'une politique active de maîtrise de l'énergie, du fait de leur connaissance des territoires, de leur proximité avec les habitants. Elles sont un vecteur privilégié pour sensibiliser, informer sur les enjeux de la maîtrise de l'énergie et inciter à des changements de comportements.

Une estimation de l'Ademe indique en outre que les collectivités territoriales seraient responsables d'environ 12% des émissions de gaz à effet de serre en France<sup>12</sup>. Il est vrai que les compétences territoriales concernent des secteurs qui contribuent de façon importante aux émissions de GES, qu'il s'agisse de l'urbanisme, des transports, de la gestion de l'eau ou des déchets.

Aussi la planification locale dans ces domaines s'est-elle mise en place progressivement : Plans de gestion des déchets ménagers (PDEOM) en 1975, Plans de Déplacements Urbains (PDU) en 1981, rendus obligatoires en 1996, Agendas 21 en 1994, Plans climat territoriaux (PCT) en 2004, pour finir par l'évolution vers le dernier outil en date, les PCET.

Le contenu attendu de ces PCET illustre aussi l'évolution des enjeux : ainsi, les premiers plans répondaient aux seuls objectifs d'atténuation fixés par le Plan Climat National en juillet 2004, successeur du programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC) de 2000<sup>13</sup>. Il s'agissait d'identifier les principales activités responsables d'émissions de gaz à effet de serre de façon à déployer des mesures en termes de réductions d'émissions. Ces objectifs ont été renforcés par la loi POPE, qui vise à diviser par un facteur 4 les émissions françaises de GES d'ici 2050<sup>14</sup>.

Ce sont ensuite les lois « Grenelle » 1 et 2 qui font évoluer les Plans climat en PCET et fixent un cadre juridique pour la mise en place de ces nouveaux outils par les collectivités territoriales. Si la loi Grenelle 1 prévoit une simple incitation<sup>15</sup>, la loi Grenelle 2 intègre une véritable obligation pour, d'une part, les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et d'autre part les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants<sup>16</sup>. Selon l'ADEME, plus de 400 collectivités sont soumises à l'obligation légale de mettre un PCET en place.

Les PCET intègrent également un objectif supplémentaire dans le domaine de l'adaptation au changement climatique. Cet objectif sera progressivement renforcé, en application du Plan

---

<sup>12</sup> ADEME, *Construire et mettre en oeuvre un Plan climat territorial, guide méthodologique*, avril 2009, 226 p. disponible sur le site : [www.pcet-ademe.fr](http://www.pcet-ademe.fr)

<sup>13</sup> Les objectifs visaient à stabiliser les émissions de 2010 à leur niveau de 1990, c'est-à-dire économiser 54 millions de tonnes de CO2 par an jusqu'en 2010, soit environ une tonne par habitant et par an

<sup>14</sup> Loi n°2005-781, du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique Voir Barthélémy C., La loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et les collectivités locales, *La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités Territoriales*, 5 septembre 2005, n°36, p. 1343-1356

<sup>15</sup> Loi « Grenelle 1 » n°2009-967 du 23 juillet 2009 de programmation portant application du Grenelle de l'Environnement, Art 7 : " *Le rôle des collectivités publiques dans la conception et la mise en œuvre de programmes d'aménagement durable doit être renforcé. A cet effet, l'Etat incitera les régions, les départements et les communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir, en cohérence avec les documents d'urbanisme et après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets, des "plans climat-énergie territoriaux" avant 2012.*"

<sup>16</sup> Loi « Grenelle 2 » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, Art 75 : - L229-26 C.Env. « *Les régions et la collectivité territoriale de Corse, (...) les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012.* »

national d'adaptation au changement climatique qui devrait prochainement être rendu public<sup>17</sup>.

L'objectif est donc louable et correspond bien à l'évolution des enjeux scientifiques. Mais les premières réalisations restent un peu en retrait des questions émergentes (I) et des difficultés risquent de faire obstacle à la réalisation de plans sérieux et ambitieux, au moins dans les délais fixés par la loi (II).

## I - LE PCET : UN OUTIL EN COURS DE CONSTRUCTION

Le domaine d'action des PCET peut englober tous les secteurs concernés par le changement climatique, de la consommation d'énergie à l'urbanisme et l'aménagement, en passant par les transports, les déchets, l'agriculture, dès lors que ces domaines relèvent de la compétence de la collectivité concernée. Il s'agit donc certes, d'un outil spécifique au climat et à l'énergie, mais dont le contenu peut rester extrêmement général (A), d'autant que les textes adoptés ont fixé laissé une grande liberté aux collectivités dans le formalisme et la définition des objectifs (B).

### A – DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le PCET doit permettre aux collectivités territoriales de dégager des pistes d'action dans deux domaines : d'une part l'atténuation du changement climatique, c'est-à-dire la réduction des émissions de GES ; et d'autre part l'adaptation, la réduction de la vulnérabilité du territoire aux impacts du changement climatique<sup>18</sup>.

Les objectifs de réduction des émissions de GES sont fixés de façon assez précise par des textes supérieurs. Les textes communautaires fixent un objectif, pour 2020, de 20% de limitation des émissions par rapport à l'année référence de 1990<sup>19</sup>. De son côté l'objectif national fixé par la loi POPE vise une réduction de 75% (le « facteur 4 ») pour 2050, par rapport aux émissions de 1990. Ce dernier objectif est particulièrement ambitieux. S'il répond, certes, aux inquiétudes et aux préconisations du GIEC, il correspond à une forme de changement complet de mode de vie et demandera un énorme travail d'acculturation, qui n'est pas, c'est le moins qu'on puisse dire, encore en route.

Le projet de décret d'application, qui a été mis en consultation en mars 2011<sup>20</sup>, indique que « la collectivité pourra également se fixer des objectifs intermédiaires, permettant d'identifier des points d'étapes » pour aboutir à ces objectifs datés. Cette disposition peut être utile,

---

<sup>17</sup> Voir communiqué du MEDDM, disponible sur le site : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-national-d-adaptation-au,16726.html>

<sup>18</sup> Conformément à la modification de l'article L110 C.Urb. issue de la loi Grenelle 1 : l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme « contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

<sup>19</sup> Cet objectif pourrait être renforcé bientôt, puisqu'en mars 2011, dans sa "feuille de route pour 2050", Connie Hedegaard, commissaire en charge du climat propose une réduction de 25% des émissions d'ici 2020, première étape vers une baisse de 80 à 90% des émissions en 2050, par rapport aux niveaux de 1990.

<sup>20</sup> Le projet a été mis en consultation sur le site du Ministère de l'Ecologie entre le 2 mars et le 17 mars 2011. Projet de décret pris pour l'application de l'article 75 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial, disponible sur le site : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/BLEU2\\_Decret\\_GES-22fev2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/BLEU2_Decret_GES-22fev2011.pdf)

comme l'indiquent les observateurs : le fait de se fixer des points d'étapes, par exemple quinquennaux, permet à la collectivité de mieux évaluer sa capacité d'atteindre ou non de ses objectifs et de réajuster son PCET si besoin<sup>21</sup>.

## 1 - Un contenu élargi

Le PCET doit contenir trois parties, selon l'art L 229-26 C.Env.

En premier lieu, il doit définir les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité concernée dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique. Cette première étape doit avoir été précédée par la réalisation d'un bilan des émissions de GES, prévu par la loi.

Le projet de décret (futur art R. 229-50) indique que les objectifs « *sont définis le cas échéant en équivalent de tonnes de dioxyde de carbone économisées, en tonnes équivalent pétrole d'économie d'énergie ou, pour chaque filière d'énergies renouvelables, en puissance installée et en perspectives de production annuelle. Ils tiennent compte de la préservation de l'environnement et notamment des milieux physiques, des espaces naturels ainsi que du patrimoine naturel et culturel* », ce qui, pour le moins, oblige à une réflexion élargie.

En second lieu, ces objectifs doivent se traduire dans un programme d'actions à réaliser pour aboutir à des résultats concrets, dans les domaines de l'efficacité énergétique, la production d'énergie renouvelable, la réduction de l'impact des activités en termes d'émissions de gaz à effet de serre, et la réduction des vulnérabilités des différents secteurs<sup>22</sup>.

Parmi les mesures d'atténuation à mettre en place, la collectivité peut intervenir dans le cadre de son fonctionnement interne, dans ses activités en régie, ou en tant que maître d'ouvrage et gestionnaire de son patrimoine mobilier et immobilier, ayant une responsabilité directe dans les choix de commande ou de réhabilitation de ses bâtiments ou équipements, en veillant à leur niveau de performance énergétique. Elle peut également intervenir directement dans les choix liés à sa commande publique, par le biais d'achats responsables ou des conditions de délégation de service public. De même, elle peut utiliser ses compétences réglementaires en matière d'urbanisme, de gestion des transports, de gestion des déchets, de planification des sources d'énergie... Enfin, en tant qu'animatrice, dans des secteurs sur lesquels elle n'a pas de prise directe, elle peut dynamiser des initiatives et inciter des acteurs publics ou privés du territoire, par des actions de formation, d'animation, de sensibilisation, de mise en réseau etc...

---

<sup>21</sup> voir RAC-F et WWF France : *avis concernant le projet de décret pris pour l'application de l'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement relatif aux bilans des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial*. Disponible sur le site : <http://www.rac-f.org/Avis-du-RAC-F-et-du-WWF-sur-le.html>

<sup>22</sup> Le projet de décret (futur art. R. 229-50) indique que ces objectifs portent notamment sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et la maîtrise de la consommation énergétique finale, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'amélioration du stockage de carbone et sur le développement des énergies renouvelables.

En troisième lieu et enfin, la mise en œuvre de ces mesures doit donner lieu à un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats<sup>23</sup>.

## 2 - un objectif d'atténuation qui reste prépondérant sur celui de l'adaptation

Au sein des deux objectifs assignés aux PCET, on peut constater, qu'il s'agisse de la précision des textes fondateurs ou des premiers retours d'expérience, que les mesures d'atténuation du CC sont beaucoup plus avancées que celles concernant l'adaptation, c'est-à-dire la réduction de la vulnérabilité du territoire aux impacts du CC.

Il est évident que le domaine de l'atténuation a été pris en compte plus tôt. Ainsi, le Plan climat de 2004 comportait déjà huit orientations en la matière: transports durables ; bâtiment et éco-habitat ; industrie, énergie et déchets ; agriculture durable et forêts ; climatisation durable ; plans climats territoriaux ; recherche et prospective<sup>24</sup>.

Parmi ces orientations, il faut noter que le volet adaptation est très faiblement envisagé, à travers une rubrique assez floue : « sensibilisation et adaptation »

De même peut-on repérer dans les premiers PCET élaborés, un certain nombre d'initiatives concernant la réduction des émissions de GES du territoire, comme la réalisation d'un diagnostic énergétique des patrimoines communaux, la mise en place d'un Plan de Déplacement des Agents, le changement de l'énergie utilisée pour le chauffage urbain avec pour objectif d'atteindre 60 % d'énergie renouvelable (filiale bois principalement)<sup>25</sup>.

Ainsi les retours d'expérience amènent-ils à constater que l'objectif le plus marqué concerne la réduction des émissions de GES, plus facile à évaluer en termes d'objectifs chiffrés. Les actions planifiées portent sur la connaissance des émissions du territoire et leurs tendances d'évolution, les stratégies d'atténuation des émissions et leurs dispositifs de suivi, d'évaluation et d'amélioration continue<sup>26</sup>.

L'adaptation au changement climatique apparaît donc comme le parent pauvre des réflexions. Pourtant, le concept d'adaptation était défini dès 2001 par le GIEC comme l'«ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques ou à leurs effets, afin d'atténuer les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques»<sup>27</sup>. Il s'agit de réduire la vulnérabilité du territoire et l'adapter à l'évolution inévitable du climat<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Le projet de décret précise bien que ce suivi doit être effectivement organisé : « le plan met en place les conditions de l'évaluation de sa mise œuvre et de son suivi. Il détaille le dispositif prévu dans ce cadre ».

<sup>24</sup> MEDD et MIES, *Plan climat 2004, Face au changement climatique, agissons ensemble*, 88 p. disponible sur le site [http://energy-cities.eu/IMG/pdf/plan\\_climat\\_actualise\\_2006.pdf](http://energy-cities.eu/IMG/pdf/plan_climat_actualise_2006.pdf)

<sup>25</sup> Voir Mission interministérielle de l'effet de serre, *Plans Climat Territoriaux : des territoires en action*, recueil d'expériences 2007, 68 p. Disponible sur le site : [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dgec\\_Recueil\\_plans\\_climats.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dgec_Recueil_plans_climats.pdf)

<sup>26</sup> Par exemple, le PCET de l'agglomération de Montpellier définit trois grands objectifs : la réduction des émissions de GES et de la consommation d'énergie, ainsi que l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation.

<sup>27</sup> McCarthy J. et al. (dir.) Bilan 2001 des changements climatiques : Conséquences, adaptation et vulnérabilité - Contribution du Groupe de travail II au troisième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) *Résumé à l'intention des décideurs*, 2001, disponible sur le site : <http://ipcc.ch>

<sup>28</sup> Pour une définition de la vulnérabilité des territoires, voir MEEDDM, *Guide d'accompagnement des territoires pour l'analyse de leur vulnérabilité socio-économique au changement climatique*, Etudes et documents n°37,2011, 42p, p.20, disponible sur le site : [http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/E\\_D\\_37\\_Guide\\_vulnerabilite\\_climat.pdf](http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/uploads/media/E_D_37_Guide_vulnerabilite_climat.pdf),

En 2007, la Commission européenne a adopté un Livre Vert sur le thème de l'adaptation en proposant des mesures répondant aux observations et aux scénarios d'impacts du CC dans plusieurs régions européennes, tout en notant que les recherches devaient être poursuivies pour combler les lacunes sur les connaissances des phénomènes et des actions à mener, avec un souci de participation élargie : « À l'échelle communautaire, quatre piliers d'action peuvent être identifiés : l'action immédiate dans l'UE lorsque les connaissances sont suffisantes, l'intégration de l'adaptation dans l'action extérieure de l'UE, l'amélioration des connaissances là où des lacunes subsistent, la participation de toutes les parties intéressées à l'élaboration de stratégies d'adaptation »<sup>29</sup>.

Cependant, dans le libellé même de l'article L. 229-26 C. env., cet objectif est résumé en cinq mots : « *et de s'y adapter* », et reste absent de l'énumération du programme d'actions à mettre en œuvre<sup>30</sup>.

Or les évolutions des phénomènes climatiques montrent bien l'importance de définir une stratégie territoriale d'adaptation qui permette de réduire, par une planification anticipée, les impacts négatifs du changement climatique, ainsi que d'optimiser ses impacts positifs. Les domaines d'action sont pourtant nombreux en la matière, et auraient pu être utilement indiqués : adaptation de l'agriculture et de la foresterie aux nouvelles conditions climatiques, lutte contre le réchauffement urbain et diminution des îlots de chaleur urbains<sup>31</sup>, gestion cohérente de la ressource en eau et gestion des stress hydriques, adaptation de l'habitat aux extrêmes climatiques, reconversion économique des stations de ski de moyenne montagne, anticipation du phénomène de montée du niveau des mers par une gestion adaptée de l'urbanisme littoral.

Parmi les retours d'expérience, on peut constater toutefois que certains PCET abordent la question du réchauffement urbain. Les principales actions portent sur les constructions HQE, le travail sur le confort d'été afin de trouver une alternative à la climatisation actuelle, un travail sur l'isolation des bâtiments, mais également sur l'adaptation des espèces au changement climatique dans les espaces verts, etc... Cependant, il s'agit souvent de propositions de travail plus que d'actions déjà engagées.

Pourtant, les outils scientifiques permettant d'anticiper ces phénomènes sont aujourd'hui disponibles : ainsi l'ONERC a-t-il établi, en relation avec des institutions de recherche, 23 indicateurs reflétant les évolutions du climat en France métropolitaine et ultramarine, qui sont mis à la disposition du public et actualisés régulièrement<sup>32</sup>. Ce simulateur climatique permet de consulter les projections climatiques (températures, précipitations, etc.) pour le siècle à venir dans de très nombreuses villes métropolitaines, selon deux scénarios, optimiste et pessimiste, sur la base des projections de Météo-France.

Ce retard s'explique donc par un manque de prise de conscience des acteurs publics, qui repoussent les décisions sur l'adaptation à des situations futures, alors que certains des

---

<sup>29</sup> Livre vert de la Commission, du 29 juin 2007, sur l'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités de l'Union européenne [[COM\(2007\) 354](#) final - Non publié au Journal officiel]

<sup>30</sup> art. L. 229-26 C. env. : le PCET doit définir : « 1° *Les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin d'atténuer et lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter* »

<sup>31</sup> voir les programmes de recherche sur le climat urbain et le changement climatique : ACCLIMAT et MUSCADE. Disponible sur le site web : <http://www.cnrm.meteo.fr/ville.climat/?lang=fr>

<sup>32</sup> Accessibles sur le site internet : [www.onerc.gouv.fr](http://www.onerc.gouv.fr).



phénomènes sont déjà observés (canicules, épisodes climatiques extrêmes, submersions marines). Par ailleurs, les rares initiatives observées visent à traiter de la question du risque face aux événements extrêmes, telles les inondations et les canicules, sans toujours réfléchir en profondeur à l'aménagement et à la conception de la ville pour l'avenir.

Encore eût-il fallu, pour inspirer les collectivités locales, que l'Etat lui-même ait avancé dans la définition de son plan national d'adaptation au changement climatique, lequel était annoncé pour 2011, mais semble stagner au stade des concertations préalables <sup>33</sup>.

A l'heure actuelle, il faut de contenter des premières propositions préconisées par les groupes de travail, lesquelles concernent, sans grande surprise, les économies d'eau, l'amélioration de la gestion des risques naturels, en évaluant l'impact et l'efficacité des mesures de prévention envisagées afin de permettre une analyse coûts bénéfices, l'amélioration des plans de santé pour faire face aux conséquences sanitaires engendrées par les événements extrêmes, l'adaptation des systèmes agricoles, des services énergétiques, des systèmes de transport, ainsi que de l'offre touristique au changement climatique. L'accent est également mis sur la nécessité d'élargir la gouvernance sur ces questions, afin de « mener une réflexion sur les conditions de l'acceptabilité par la population des décisions sur l'adaptation », et de l'associer à une « stratégie de communication » sur l'adaptation en direction du public.

De façon plus originale, le plan national préconise une approche intégrée de l'adaptation aux autres politiques publiques : ainsi l'adaptation aux effets du changement climatique devra-t-elle être prise en compte dans les documents d'urbanisme, mais également dans les choix de financements publics, voire privés, « afin d'exclure les projets « mal-adaptés ». Les groupes de travail ont ainsi souligné que la politique d'adaptation doit davantage passer par son intégration dans les autres politiques plutôt que par la création d'une politique spécifique, cloisonnée du reste des politiques publiques. Construite à l'échelle nationale, elle sera déclinée à l'échelle territoriale afin de proposer des solutions adaptées aux contextes locaux. Cette proposition renforce certes les PCET en tant qu'outils locaux, mais vient également questionner leur pertinence en tant qu'outils supplémentaires, peu intégrés.

Il apparaît donc que la thématique de l'adaptation au changement climatiques souffre, comme beaucoup d'enjeux environnementaux, d'un manque d'anticipation qui rendra sûrement les décisions à venir beaucoup plus cruelles et coûteuses <sup>34</sup>.

Pourtant, une réflexion plus poussée et globale pourrait démontrer que certaines actions peuvent avoir des effets sur les deux volets de l'atténuation et l'adaptation. Il en est ainsi de la gestion du végétal, et des plantations d'arbres <sup>35</sup>.

A l'échelle d'un pays, on sait déjà que « les mesures d'atténuation liées à la foresterie peuvent, à peu de frais, contribuer à réduire considérablement les émissions des sources et augmenter l'absorption du CO<sub>2</sub> par les puits et peuvent être conçues pour créer des synergies

---

<sup>33</sup> Voir communiqué du MEDDM, disponible sur le site : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-national-d-adaptation-au,16726.html>

<sup>34</sup> Voir rapport de Sir Nicholas Stern « L'économie du changement climatique », remis au gouvernement du Royaume-Uni le 30 octobre 2006, disponible sur le site : [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)

<sup>35</sup> Voir FEDELE Cécile, *Adaptation de la ville à l'augmentation des températures – étude en droit de l'urbanisme*, 2010, mémoire de Master 2 Droit des métiers de l'Urbanisme et de l'immobilier, CEJU, Université Paul Cézanne, 72p.

avec l'adaptation et le développement durable »<sup>36</sup>.

De même à l'échelle locale, un PCET qui proposerait des mesures de végétalisation urbaine comprenant le développement des espaces verts aboutirait à la création de puits de carbone permettant de compenser les émissions de GES, en même temps qu'il multiplierait les « oasis de fraîcheur », qui ont un rôle dans la modération des températures et micro-climats urbains. Certaines intercommunalités ont intégré cette dimension : il en est ainsi du Plan climat du Grand Lyon, qui comprend l'action de la « mission Arbre ». Il s'agit de mesurer la surface de la « canopée urbaine »<sup>37</sup> et de remplacer tous les arbres malades ou en fin de vie. Le PCET de Paris prévoit également un important programme de végétalisation de la capitale, afin de lutter contre « les micro-climats engendrés par la densité urbaine ».

Cependant, ces exemples restent rares, alors qu'à contrario, des villes comme Grenoble ou Rennes, pourtant engagées dans des réflexions portant sur l'atténuation des îlots de chaleur urbains, n'ont pas intégré de volet adaptation à leur PCET. En outre, la « renaturalisation » des villes pourrait avoir un autre effet synergique, en rendant la ville plus vivable et agréable, et en limitant ainsi « la fuite des habitants vers l'extérieur de la ville, responsable de l'augmentation des déplacements »<sup>38</sup>.

D'autres synergies entre atténuation et adaptation sont avancées par le GIEC : « Les mesures d'atténuation et d'adaptation peuvent avoir un effet synergique dans des cas tels que la production rationnelle de biomasse, la création de zones protégées, la gestion des terres, l'utilisation de l'énergie dans les bâtiments et la foresterie »<sup>39</sup>.

## B - DE FAIBLES CONTRAINTES FORMELLES ET DES OUTILS DIVERSIFIÉS

### 1 - Une procédure qui laisse place à une grande liberté

Le texte de l'art L 229-26 CEnv indique une procédure extrêmement légère.

Comme on l'a vu, le déroulement de l'élaboration du PCET doit d'abord passer par l'établissement d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre<sup>40</sup>, puis par la définition des objectifs, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats.

L'art L 229-26 C. Env. indique simplement que le projet de PCET peut être transmis pour avis, à sa demande, au représentant des organismes HLM. Il est rendu public et mis à jour au moins tous les cinq ans.

Aucune précision n'est donnée, au stade de la loi, sur la transmission au représentant de l'Etat, aux avis éventuels d'autres collectivités, ni sur aucune procédure d'enquête publique ou de consultation du public.

---

<sup>36</sup> Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'évaluation du GIEC, Bilan 2007 des changements climatiques: L'atténuation des changements climatiques, Résumé à l'intention des décideurs, mai 2007, Bangkok, p.15, disponible sur le site [www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/.../ar4-wg3-spm-fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/.../ar4-wg3-spm-fr.pdf)

<sup>37</sup> Surface totale de la frondaison des arbres

<sup>38</sup> CREPEAUX Pierre, *Le bon Plan Climat du Grand Lyon*, ADEME&Vous n°26, juin 2009

<sup>39</sup> GIEC résumé à l'intention des décideurs 2007 *op.cit.*, p. 25

<sup>40</sup> prévu à l'article L. 229-25 C.Env.

Les précisions viendront du projet de décret d'application: aux termes du futur article R 229-52 du code de l'environnement, le préfet de région devra être informé par écrit de l'engagement d'un PCET, puis le projet de PCET devra lui être transmis pour avis afin qu'il puisse lui-même transmettre à la collectivité l'ensemble des informations et des données dont il dispose relatives au SRCAE. Les PCET élaborés par des communes ou des intercommunalités seront également transmis au président du Conseil régional<sup>41</sup>.

La transparence du dispositif passera par une consultation du public pendant une durée d'un mois, au siège de la collectivité et par internet, avec tenue d'un registre des observations du public. Le projet de PCET, « *éventuellement modifié pour tenir compte des avis* » du public, sera adopté par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI concerné<sup>42</sup>.

Le projet de décret prévoit enfin des dispositions transitoires pour les personnes morales qui ont déjà élaboré un bilan d'émissions dans les douze mois précédant l'entrée en vigueur de la loi ENE<sup>43</sup> et pour les collectivités qui ont élaboré un plan climat-énergie ou un agenda 21 au cours des trois ans précédant l'entrée en vigueur de la même loi.

La méthode de travail est donc marquée par l'absence de formalisme. Le projet de décret indique clairement que chaque collectivité territoriale définira elle-même « *les modalités d'élaboration et de concertation du projet de plan climat-énergie territorial* »<sup>44</sup>. Le contenu de cet outil est donc assez largement laissé à la libre appréciation des collectivités, qui peuvent ainsi l'adapter aux enjeux concrets de leur territoire.

Les méthodes suggérées empruntent largement aux techniques souples du management environnemental. Le plan doit « s'inscrire dans une boucle d'amélioration continue, rythmée par des programmes pluriannuels d'actions opérationnelles, des phases importantes de concertation et des temps d'évaluation »<sup>45</sup>.

Si les étapes sont précisées, la définition du contenu des engagements est laissée à la discrétion de l'auteur du plan. Ainsi l'élaboration d'un PCET peut-elle suivre cinq étapes générales définies par l'ADEME<sup>46</sup>, qui constituent un encadrement indicatif n'ayant aucune valeur contraignante. Les délais auxquelles elles sont soumises ne sont qu'indicatifs et non normatifs.

Le Réseau Action Climat a repris, en les précisant, ces cinq étapes :

- La phase « démarrage et sensibilisation » permet de mettre en place une organisation interne solide, en s'adaptant aux enjeux locaux : le processus de mise en œuvre, les modalités de concertation et le contenu du plan d'action sont à définir localement ;
- L'étape « état des lieux » vise à réaliser le diagnostic initial en repérant et estimant les sources d'émissions de GES et les consommations d'énergie du territoire ainsi qu'en analysant sa vulnérabilité aux changements climatiques ;
- Puis vient la détermination d'objectifs de réduction ;
- La phase « élaboration et mise en œuvre » doit permettre de définir les moyens pour les atteindre les objectifs. Pour ce faire, les responsabilités des acteurs et les indicateurs de suivi

---

<sup>41</sup> futur art. R 229-53 C.Env

<sup>42</sup> futur art. R 229-54 C.Env.

<sup>43</sup> loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>44</sup> futur art. R. 229-52 C.Env

<sup>45</sup> Réseau Action Climat France, *kit d'information sur les plans Climat-Energie Territoriaux, outil pédagogique*, 2010, disponible sur le site : <http://www.rac-f.org/PCET-plaquette-de-presentation.html>

<sup>46</sup> ADEME *Construire et mettre en œuvre un Plan climat territorial, guide méthodologique*, avril 2009, 226 p.

doivent avoir été définis dès le départ ;

- Enfin viendra l'étape « suivi et évaluation » des résultats. L'élaboration et la mise à jour régulière d'un tableau de bord permettra de suivre la réalisation des actions en cours et à venir et d'évaluer l'efficacité de la démarche, en évaluant les émissions de GES évitées.

L'élaboration du PCET, outil transversal, est donc marquée par une assez grande liberté. En effet, chaque collectivité est libre d'élaborer de façon très pragmatique son plan climat et d'expérimenter les solutions qui pourraient être mises en oeuvre<sup>47</sup>, le seul passage obligé résidant dans l'élaboration du bilan des émissions de gaz à effet de serre prévu à l'article L. 229-25.

## 2 – Des outils de soutien méthodologique en développement

Pour autant, cette liberté formelle peut paraître assez inquiétante pour nombre de collectivités qui n'ont pas encore de savoir-faire ou de compétences techniques en matière de gestion des émissions de GES et des impacts climatiques.

C'est pourquoi la MIES avait élaboré un guide dès novembre 2005, et publie des retours d'expériences qui peuvent être utiles<sup>48</sup>.

Mais c'est surtout l'ADEME qui a développé une méthode précise d'élaboration à l'attention des chefs de projet<sup>49</sup>, qui peut s'accompagner d'actions de formation dispensées par l'ADEME contre rémunération, en direction des acteurs territoriaux et des bureaux d'études. Un centre de ressources permet également d'apporter un soutien méthodologique, capitalise l'information, favorise l'échange d'expériences et la mise en réseau des collectivités

D'autres guides d'élaboration des PCET sont disponibles, publiés par le MEEDDM<sup>50</sup>, ou encore par différentes associations de collectivités territoriales<sup>51</sup> et d'environnement, comme le Réseau Action Climat<sup>52</sup>. Certaines associations, comme AMORCE proposent également des retours d'expérience, notamment pour les bilans d'émissions et la réalisation des diagnostics. Enfin, des ateliers participatifs sont organisés par l'association Energie-Cités : ils regroupent les collectivités qui pilotent une démarche PCET ou qui amorcent une élaboration

---

<sup>47</sup> Voir BALDO Aurélie, *Les PCET*, 2010, mémoire de Master 2 Droit de la protection de l'environnement – Territoires méditerranéens, CEJU, Université Paul Cézanne

<sup>48</sup> MIES, *Plans Climat Territoriaux : des territoires en action*, op.cit.

<sup>49</sup> Le guide méthodologique de l'ADEME *Construire et mettre en œuvre un plan Climat territorial*, 2009, s'adresse aux chargés de mission et détaille la démarche à suivre

<sup>50</sup> Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer : *Prévenir le changement climatique - mémento des décideurs – Les collectivités territoriales engagées dans la maîtrise des émissions de GES* 2003, disponible sur le site: [www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dgec\\_changement\\_climatique\\_memento\\_pour\\_decideurs.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dgec_changement_climatique_memento_pour_decideurs.pdf)

- Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable, des transports et du logement Guide d'accompagnement des territoires pour l'analyse de leur vulnérabilité socio-économique au changement climatique, Etudes et documents n°37, février 2011 - 42p. disponible sur le site: <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/publications/nos-publications/etudes-documents/2011/guide-daccompagnement-des-territoires-pour-lanalyse-de-leur-vulnerabilite-socio-economique-au-changement-climatique.html>

<sup>51</sup> Voir les sites suivants :

FLAME : Fédération des Agences Locales de Maîtrise de l'Energie – [www.federation-flame.org](http://www.federation-flame.org)

Énergie-Cities : [www.energy-cities.eu](http://www.energy-cities.eu)

Observatoire des territoires durables : <http://observatoire-territoires-durables.org>

Centre de ressources nationales pour la promotion du développement territorial : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<sup>52</sup> Réseau Action Climat France, *kit d'information*, op.cit.

prochaine, et ont pour objectif d'identifier les obstacles à la mise en place du plan et d'en faire ressortir les solutions<sup>53</sup>.

En outre, on peut également constater que, même si la question de l'adaptation au CC reste la moins explorée, un certain nombre d'outils spécifiques permettent aux acteurs locaux de ne pas rester démunis.

Ainsi l'Onerc a-t-il mené un travail spécifique sur les indicateurs des effets du changement climatique, exploitable par tous les acteurs qui souhaitent entreprendre des travaux d'étude de la vulnérabilité de leur territoire<sup>54</sup>. Par ailleurs, le programme DRIAS, mettra bientôt à disposition les principaux scénarios climatiques régionalisés français, établis à partir de plusieurs hypothèses d'émission et plusieurs modèles climatiques régionaux<sup>55</sup>. Les données seront disponibles à des résolutions de 10-50 km. S'inscrivant dans la vision d'un « service climatique », le projet contribuera à faciliter les futures études d'impact et d'adaptation climatique. Il facilitera l'accès aux simulations et le bon emploi des scénarios à des acteurs étrangers à la modélisation climatique : services de l'État et des collectivités territoriales, bureaux d'études, etc. Des produits seront également mis en place (cartes, graphiques, diagrammes). L'ensemble sera disponible en ligne.

Enfin, d'autres projets en cours comme le programme Espace, qui vise à intégrer les questions climatiques dans les politiques de planification spatiale en Europe, permettront de ramener des retours d'expériences européennes (comme les exemples de la Finlande et des Pays-Bas) et de susciter des échanges de bonnes pratiques à une échelle communautaire, dans le domaine de l'atténuation mais surtout de l'adaptation au changement climatique<sup>56</sup>.

Ce programme repose déjà sur 14 recommandations en matière d'adaptation, parmi lesquelles l'importance de changer le délai d'évaluation (les planifications en matière urbaine, de transports, d'énergie sont à l'échelle de 15 ans au maximum, alors qu'elles auront des impacts sur 50 ans), le rôle d'exemplarité du secteur public, l'évitement d'un système uniforme (les solutions doivent être adaptées à chaque régime national et aux enjeux locaux), le travail avec les communautés locales<sup>57</sup>.

### 3 - Le financement des actions du PCET

Le financement des études préalables et des mesures à prendre aura un poids non négligeable sur les finances locales. Il semblerait, sans pouvoir donner de chiffre précis, que la mise en place d'un PCET soit un projet coûteux<sup>58</sup>. Or, il n'existe pas de mécanisme national spécifique au financement des PCET.

Plusieurs pistes de financement peuvent néanmoins être envisagées.

---

<sup>53</sup> Réseau Action Climat France, *Plans climat-énergie territoriaux*, Cédis, Les pratiques, guide n°7

<sup>54</sup> disponible sur le site : <http://developpement-durable.gouv.fr/-Indicateurs-du-changement,2907-.html>

Le système est inspiré par la méthode utilisée au Royaume-Uni par les collectivités locales (Local Climate Impacts Profile) pour faire une première analyse de leur vulnérabilité

<sup>55</sup> Financé par le MEEDDTL, le projet est mené par le Cerfacs, l'IPSL, et Météo-France (CNRM). Source : document de présentation du programme, Météo-France, 2009, disponible sur le site : [www.gip-ecofor.org](http://www.gip-ecofor.org)

<sup>56</sup> Intervention de Bryan BOULT - Environment, Future and sustainability, colloque CERDEAU- GRIDAUH, Changement climatique et planification spatiale, Université Paris I ; 27 mai 2008, non publié- Voir le site : [www.espace-project.org](http://www.espace-project.org). Les partenaires d'ESPACE sont 200 membres parmi lesquels la Commission, des ONG, des Universités et des communautés locales touchées par la montée niveau mers

<sup>57</sup> Voir le projet « climate resilient communities » parmi les nouveaux projets d'Espace, sur le site : [espace-project.org/futureprojects](http://espace-project.org/futureprojects)

<sup>58</sup> Fourchette de prix estimée entre 60 000 et 200 000 euro suivant la taille de la collectivité

D'une part, l'ADEME peut financer un certain nombre de démarches exemplaires, par le biais de Contrats d'Objectifs Territoriaux<sup>59</sup>. Ce cadre partenarial d'une durée de trois ans apporte surtout une assistance méthodologique et des aides financières pour l'animation du PCET<sup>60</sup>, la réalisation d'études de préfiguration<sup>61</sup> et l'accompagnement de la démarche<sup>62</sup>. Le système d'aide classique de l'Ademe peut ensuite être mobilisé pour la mise en œuvre des actions (fonds chaleur et déchets, mise en place d'un Conseil en Energie Partagée,...).

D'autre part, les contrats de plan Etat-région, certains financements régionaux<sup>63</sup> ou communautaires peuvent également être mobilisés, comme les fonds FEDER, LEADER +, Intelligent Energy Europe, PRIVILEGES<sup>64</sup> ou encore le dispositif ELENA de la Banque Européenne d'Investissement<sup>65</sup>.

Au-delà de ces financements directs, il peut être opportun d'évaluer les économies, voire les revenus supplémentaires que la collectivité pourra réaliser en mettant en œuvre son PCET. L'expérience du Parc Naturel Régional du Perche peut être utilement évoquée, en termes d'économies de budget et de ressources financières nouvelles par le développement de productions locales renouvelables<sup>66</sup>.

De plus, les collectivités peuvent valoriser leurs actions d'économies d'énergie par le biais des Certificats d'Economie d'Energie, en revendant les certificats correspondant aux économies réalisées aux fournisseurs d'énergie et aux entreprises « obligées », soumis au dispositif<sup>67</sup>. Les collectivités peuvent en effet générer des opérations de maîtrise de l'énergie éligibles aux CEE, par le biais d'investissements directs sur leur patrimoine, d'aides incitatives ou d'actions de communication et de sensibilisation.

---

<sup>59</sup> L'ADEME s'est fixé pour objectif de signer 100 COT sur la période 2007-2013

<sup>60</sup> Pour le financement, par exemple, du salaire d'un chargé de projet : l'aide de l'ADEME est de 30 % avec un plafond de l'assiette de 230.000 € sur 3 ans

<sup>61</sup> La subvention est de 70 % avec un plafond de l'assiette de 20.000 €

<sup>62</sup> Cette aide comprend l'élaboration et la mise en œuvre des outils de suivi et d'évaluation, l'élaboration de documents d'information, la réalisation de campagnes de sensibilisation ou de formations. Le taux d'aide est de 50 % avec un plafond de l'assiette de 50.000 €.

<sup>63</sup> Contrats régionaux de développement durable, conclus entre la Région et les collectivités ou territoires de projet afin de financer les projets locaux

<sup>64</sup> C'est le cas par exemple de la ville de Chalon-sur-Saône qui a conduit son PCT dans le cadre du programme européen PRIVILEGES avec l'aide de l'Union Européenne, du WWF et de l'ADEME Bourgogne.

<sup>65</sup> Informations disponibles sur le site [www.eib.org/products/technical\\_assistance/elena](http://www.eib.org/products/technical_assistance/elena)

<sup>66</sup> L'étude réalisée par le PNR du Perche conclut que « suite à la mise en place du Plan Environnement Administration, une économie de 5 400 € pour la première année sur le budget « consommable » a été quantifiée. Les retours en termes d'économie financière des actions sur le territoire seront plus difficiles à évaluer. Il est cependant indéniable que cette démarche contribue fortement à l'économie locale en fournissant une ressource financière nouvelle (développement de la filière bois, de l'huile végétale pure, économies d'énergies pour les collectivités, les particuliers et les agriculteurs etc.) » Mission interministérielle de l'effet de serre, Plans Climat Territoriaux : des territoires en action, 21 collectivités engagées dans la relève du défi climatique, 1er recueil d'expériences, 2007, 68 p.

<sup>67</sup> dispositif mis en place par la loi POPE, loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique et les décrets du 23 mai 2006, n° 2006-600 (obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie) et n° 2006-603 (certificats d'économies d'énergie). Voir également circulaire du 26 novembre 2007 relative à la délivrance des certificats d'économies d'énergie, non publiée.

Voir enfin une présentation du dispositif sur le site de l'ADEME : [www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15024](http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=15024)

Enfin, l'ADEME suggère que d'autres types de financements soient recherchés, comme les contrats de partenariat public-privé (PPP), les sociétés de service énergétique et les contrats de performance énergétique (CPE), les crédits bancaires classiques, les crédits d'impôt pour les particuliers, destinés à favoriser l'acquisition d'équipements à économie d'énergie, l'étude sur la mobilisation des taxes locales sur l'électricité et le gaz pour financer des actions d'efficacité énergétique.

## C – BILAN ET RETOURS D'EXPERIENCES

Etrangement, le nombre total de PCET aujourd'hui approuvés ou en cours est difficile à vérifier, tant les chiffres cités varient selon les sources.

Selon l'ADEME, en 2008, une cinquantaine de plans étaient suivis par les délégations régionales, auxquels se sont ajoutés 50 plans supplémentaires en 2009. Fin 2009, 175 collectivités et territoires s'étaient volontairement engagés dans un PCET. Lors du colloque des 27 et 28 février 2010, l'ADEME estimait que 230 étaient signés.

Le RAC, lui, estime que 188 PCET ont été signés<sup>68</sup>.

Mais un projet de rapport plus récent présenté le 30 mars 2011 s'en tient aux chiffres beaucoup plus modestes de 102 plans lancés et 27 adoptés fin octobre 2010<sup>69</sup>.

En tout cas, 446 collectivités seront concernées par l'obligation légale d'élaborer un PCET.

Concernant les retours d'expérience, des recueils recensent les travaux les plus exemplaires des collectivités<sup>70</sup>.

Il en ressort que les actions sont souvent similaires, avec assez peu de grandes innovations.

Les actions relatives à la réduction des GES concernent généralement les achats durables ou éco-responsables, qui se retrouvent dans de nombreux PCET. Viennent ensuite la réalisation d'un diagnostic énergétique des patrimoines communaux (Bourges), le développement de quartiers et bâtiments Haute Qualité Environnementale (HQE) ou haute performance énergétique (HPE), en construction ou en rénovation, la mise en place d'installations photovoltaïques (Lyon), la construction de chaufferies au bois (Nanterre).

Un autre domaine d'action privilégié concerne les transports (voir article Henry Isouard dans ce numéro). Les collectivités mettent en place un plan de déplacement d'administration (PDA) (Bourges), incitent aux plans de déplacements d'entreprises (PDE) et intègrent à leur plan de déplacement urbain (PDU) la limitation de l'usage du véhicule individuel, le prêt de vélos ou de véhicules électriques (Nanterre).<sup>71</sup>

Mais on recense peu d'innovation ou de réflexions plus poussées comme la réflexion sur le contenu en carbone des différentes sources d'énergie<sup>72</sup>, la neutralité carbone<sup>73</sup>,

---

<sup>68</sup> Réseau Action Climat France, *kit d'information*, *op.cit.*

<sup>69</sup> DEMILLY Stéphane et TOURTELLIER Philippe, projet de rapport de la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi «Grenelle I» de programmation du 3 août 2009, présenté le 30 mars 2011. Concernant les PCET, «*plus de la moitié des régions et des communautés urbaines ont engagé la démarche*», mais les départements et les autres échelons communaux «*accusent un certain retard*».

<sup>70</sup> Voir le recueil de la MIES, *op.cit.*

Voir aussi le recueil des démarches exemplaires de PCET, selon le RAC, disponible sur le site <http://www.rac-f.org/-Quelques-demarches-exemplaires-de-.html>

<sup>71</sup> MIES, *op.cit.*

<sup>72</sup> voir FOURMON Adrien, *op.cit.*

<sup>73</sup> Le PCET du Grand Paris affirme prévoir la réalisation de projets d'urbanisme assurant a minima la neutralité carbone.

ou les réflexions sur les circuits courts et les types de consommation des habitants (Grand Lyon, Paris), et enfin sur l'adaptation au changement climatique (plan canicule du Grand Paris, analyse de la vulnérabilité du territoire du PCET de Rennes).

## II – DES DIFFICULTES NON NEGLIGEABLES

L'ambition de la loi Grenelle semblait donc assez élevée, mais les réalisations sont encore timides. C'est que les obstacles pour parvenir à mettre en place des plans aussi transversaux ne manquent pas.

Il vient rapidement à l'idée que les compétences techniques manqueront dans les petites collectivités, qui seront pourtant engagées dans les PCET des départements et des régions.

Mais d'autres obstacles apparaissent, comme le caractère très court des délais que doivent tenir les rédacteurs, alors que le recueil des données initiales est un travail important (A). Ensuite viennent les questions des compétences respectives de collectivités, de l'articulation des différents plans (B), et enfin celle de la participation du public, gage d'une meilleure application ou acceptation des mesures, et de l'évitement des contentieux qui pourraient survenir (C).

### A – DES DELAIS TROP RAPIDES POUR L'OBTENTION DE DONNEES FIABLES

#### 1 - Les délais imposés par la loi

Le législateur a souhaité fixer un échéancier très court. La loi Grenelle 1 faisait état d'une date « avant 2012 »<sup>74</sup>. Plus raisonnablement, la loi Grenelle 2 a retardé l'échéance, mais impose l'établissement à la fois d'un bilan des émissions de GES et du Plan Climat Energie Territorial avant fin 2012<sup>75</sup>.

Or force est de constater que le suivi réglementaire a lui-même été un frein à ces objectifs temporels, puisque le décret d'application ne sont toujours pas parus, un an après l'adoption de la loi. Le projet de décret sur les PCET semble d'ailleurs tenir compte de ce décalage, puisque, s'il maintient la date du 31 décembre 2012 pour les bilans des émissions (projet d'article R. 229-47. I. C.Env.), aucune indication sur la date butoir concernant les PCET n'est avancée<sup>76</sup>.

Il est pourtant évident que des projets aussi ambitieux, au contenu complexe, pour lesquels les collectivités devraient adapter les méthodologies proposées aux enjeux de leur territoire, nécessitent un temps d'élaboration et de mûrissement important. Certains estiment que le délai minimum est de vingt-quatre mois<sup>77</sup>.

D'autant que ces plans sont novateurs dans la mesure où ils doivent fixer des objectifs de réduction des émissions à long terme, et développer des stratégies d'adaptation au

---

<sup>74</sup> Article 7 I de la loi du 3 août 2009

<sup>75</sup> Article L229-25 C.Env.

<sup>76</sup> Projet de décret, voir note 20

<sup>77</sup> GED Anne, directeur de mission du pôle « Politiques publiques et développement durable » du cabinet Solving Efeso, : « *un plan efficace nécessite du temps, au moins vingt-quatre mois, un budget et des moyens humains importants* » Cité in FOURMON A., *op.cit.*



changement climatique dans un contexte marqué par de multiples incertitudes. Ces mesures doivent, on l'a vu, couvrir des domaines extrêmement larges. En outre, ces objectifs doivent être chiffrés pour que le dispositif d'évaluation de leur réussite ait un sens. L'obtention des données initiales nécessite donc un travail de récolement lourd si l'on veut qu'il soit sérieux et fiable.

En outre, une autre question de délai est posée par l'articulation nécessaire des différents plans entre eux. Le PCET doit en effet être compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), qui devra être mis en oeuvre par chaque Conseil régional, en remplacement des anciens Plans Régionaux de la Qualité de l'Air. Le PCET de la Région peut d'ailleurs être intégré dans ce SRCAE. Ces schémas régionaux pourront apporter des éléments de cadrage, ainsi que des données de diagnostic initial. Logiquement, les collectivités autres que les Régions devraient donc attendre que les nouvelles versions des SRCAE soient adoptées et fixent des objectifs régionaux, pour dégager leurs propres stratégies qui soient en cohérence. Ce qui risque de retarder d'autant l'élaboration des premiers PCET.

Ceci étant dit, il apparaît que dans tous les processus de planification environnementale, la première version des plans constitue souvent un « brouillon », un document peu ambitieux et timide, pavé de bonnes intentions mais comportant peu de mesures efficaces. C'est ensuite lors des révisions successives que les plans s'améliorent, à mesure que les compétences et connaissances des acteurs s'étoffent. Cette évolution s'est observée pour les SDAGE, les PDU, les PRQA. Nul doute qu'il faudra, pour la plupart des PCET, attendre les premières révisions pour avoir des contenus réellement inspirés et satisfaisants. Ce qui n'arrivera qu'après un délai de cinq ans.

## 2 – Des données complexes

L'élaboration des PCET est tributaire d'un premier outil de diagnostic, le bilan des émissions de gaz à effet de serre, qui doit être actualisé tous les trois ans. Ce bilan ressemble fort au modèle de « bilan carbone® » développé par l'Ademe qui, en tant que marque déposée, ne pouvait être repris dans un texte de loi. Or cet outil a donné lieu à un certain nombre de critiques ou de difficultés d'application.

En premier lieu, la méthode Bilan carbone® est une marque appartenant à l'ADEME, dont la mise à disposition est loin d'être gratuite. C'est pourquoi le décret précise qu'une « méthode d'établissement de ce bilan {sera} mise gratuitement à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements ». En outre, l'Etat, avec l'aide de l'ADEME devra organiser « la publication de toutes les informations » nécessaires à l'élaboration de ce bilan<sup>78</sup>.

Ensuite se pose la question du périmètre des émissions qui seront prises en compte dans le bilan initial. Certains analystes considèrent que ce périmètre n'est pas aussi ambitieux qu'il pourrait l'être, et laisse de côté trop d'émissions indirectes, faussant ainsi la démarche<sup>79</sup>.

Le projet de décret définit les trois périmètres que le bilan devra renseigner :

- les émissions directes<sup>80</sup>. Ce périmètre est critiqué par le RAC et le WWF : selon eux, limiter

---

<sup>78</sup> futur article R 229-48 du code de l'environnement

<sup>79</sup> avis du RAC et WWF, *op.cit.*

<sup>80</sup> Futur art. R. 229-46-II-1°) « les émissions directes, produites par les sources présentes sur le territoire

le périmètre aux seules activités présentes sur le territoire national fausserait les calculs<sup>81</sup>.

- les émissions indirectes émises par l'utilisation d'électricité, de chaleur ou de vapeur hors les émissions liées à l'utilisation des produits<sup>82</sup>.

- les autres émissions indirectes qui ne sont pas liées à l'électricité, la chaleur ou la vapeur<sup>83</sup>. Ici encore, le libellé semble faire l'impasse sur une bonne partie des émissions<sup>84</sup>.

En effet, le bilan carbone, qui prend en compte la consommation énergétique des bâtiments et des transports de personnes et de marchandises, mais également les émissions de GES générées par la fabrication des biens consommés sur le territoire, peut se calculer selon deux approches différentes :

- une approche « sous cloche », qui calcule toutes les émissions sur un territoire et les divise par le nombre d'habitants. Ce calcul est plus facile à faire, mais reste peu affiné. Par exemple, une autoroute qui traverse à côté de 3 maisons fausse le calcul.

- une approche par usage final, qui doit calculer les flux entrants et flux sortants: il s'agit là d'un calcul très difficile à faire sur un territoire, car il nécessite trop de données. En revanche, cette méthode fonctionne bien pour le bilan d'une administration.

Il n'est donc pas encore simple de choisir entre ces deux méthodes.

Les ONG souhaitent, de leur côté, que l'approche soit la plus large possible : « *En ce qui concerne les collectivités territoriales, seule l'évaluation de l'ensemble des émissions générées sur leur territoire, directes et indirectes, leur permettra d'identifier les principaux secteurs sur lesquels il est fondamental qu'elles agissent. Le fait de ne pas prendre en compte les émissions indirectes générées sur leur territoire, et notamment celles liées à l'utilisation et à la fin de vie des produits ou services et au transport de personnes et de marchandises, occulterait de manière artificielle* » le calcul des émissions et biaiserait donc les mesures du PCET<sup>85</sup>.

### 3 - Evaluation et contrôle : un flou regrettable

---

*national, fixes et mobiles, détenues par la personne morale ou lui appartenant* »

<sup>81</sup> « Il convient de ne pas « limiter le périmètre aux activités présentes sur le territoire national. En effet, tel qu'exprimé dans le projet de décret, il pourrait être entendu qu'un camion transportant des marchandises de France vers un pays voisin ne verrait plus ses émissions comptabilisées à partir du moment où il aurait franchi la frontière. Ceci reviendrait à tronquer de manière artificielle le bilan des émissions, d'autant que les émissions ont le même impact sur le climat, qu'elles soient générées en France ou dans un autre pays. Par ailleurs, une entreprise ayant son siège social en France mais 90% de son activité à l'étranger n'aurait un bilan des émissions directes que de 10% de la réalité » RAC-F et WWF France : *avis concernant le projet de décret, op.cit.*

<sup>82</sup> Futur art. R. 229-46-II-2° *Les émissions indirectes associées à la production d'électricité, de chaleur ou de vapeur nécessaires aux activités ou à l'exercice des compétences de la personne morale*

<sup>83</sup> Futur art. R. 229-46-II-3° *Les autres émissions indirectement produites par les activités ou par l'exercice des compétences de la personne morale et qui ne sont pas comptabilisées au 2°, à l'exception des émissions indirectes liées à l'utilisation et à la fin de vie des produits ou services mis sur le marché ou rendus par la personne morale*

<sup>84</sup> L'avis du RAC-WWF (*op.cit.*) propose ainsi un nouveau libellé plus large, qui prendrait en compte beaucoup plus d'émissions. Les ONG souhaitent que, pour les collectivités territoriales, l'ensemble des émissions indirectes générées sur leur territoire, notamment les émissions liées à la production, l'utilisation et la fin de vie des produits ou services et celles liées au transport des personnes et des marchandises, ainsi que toutes les autres émissions indirectement produites par les activités ou par l'exercice des compétences de la personne morale soient prises en compte.

<sup>85</sup> *Ibid.*

L'évaluation et le contrôle de la réalisation des objectifs du plan sont également laissés à la discrétion des collectivités concernées, même si les textes précisent que l'évaluation doit faire l'objet d'un dispositif effectif.

En revanche, il semble qu'un contrôle de légalité par le préfet soit peu plausible, le contenu du PCET fixé par les textes législatifs étant peu précis, sauf à envisager une carence complète, c'est-à-dire la non réalisation d'un plan dans les délais imposés. On pourrait aussi imaginer qu'un contrôle des résultats en termes d'émissions de GES évitées soit effectué, au regard des objectifs fixés par les textes nationaux et communautaires. Mais l'on se heurtera immédiatement à la difficulté de déterminer, au regard de ces objectifs supérieurs, les objectifs de réduction qui doivent être ceux précisément de la collectivité, surtout concernant ses émissions indirectes, ou les émissions des secteurs sur lesquels elle n'a qu'un pouvoir d'incitation (agriculture, transporteurs etc...).

En revanche, le préfet pourra plus facilement vérifier le contenu du bilan initial des émissions de GES, préalable indispensable à l'élaboration des objectifs du PCET, dont la méthodologie et le contenu sont davantage précisés dans le projet de décret.

Mais la procédure qui est prônée par les textes, en matière de PCET, est plutôt celle de l'auto-évaluation : la méthode d'élaboration de l'ADEME conseille ainsi que la collectivité opère un suivi et une évaluation de chaque étape d'élaboration du plan. L'application de cette méthode garantirait ainsi le respect de l'obligation légale. Mais son résultat dépendra bien sûr des moyens que la collectivité allouera à cette évaluation, ainsi que de l'honnêteté intellectuelle ou au contraire du conflit d'intérêt du service ou du bureau d'étude qui rédigera les conclusions. Le recours à un bureau d'étude, rémunéré par la collectivité, ne permet pas toujours de pallier le risque de conclusions orientées<sup>86</sup>.

## B- LA QUESTION DES COMPETENCES

La question des compétences se pose sous ses deux acceptions : compétences techniques et compétences juridiques.

Pour ce qui est des compétences techniques, on peut constater sur le terrain, à la fois la difficulté d'obtenir une disponibilité des élus sur un sujet nouveau et technique<sup>87</sup>, mais aussi les idées préconçues de certains élus qui abordent les questions en ayant déjà priorisé les enjeux (par exemple, développer le chauffage au bois sans se laisser convaincre de l'intérêt de l'isolation des locaux). Quant aux personnes chargées de ces nouveaux plans, elles seront nouvellement embauchées et auront quelque difficulté à se faire respecter des différents services techniques.

Mais se posera surtout la question des compétences juridiques.

### 1 – Des compétences exclusives peu cohérentes avec un travail transversal

L'article L 229-26 prévoit que le PCET porte sur "les champs de compétences respectifs de chacune des collectivités" concernées par l'obligation.

Or la définition de ces compétences, dans les domaines assez flous du développement

---

<sup>86</sup> Sur ce point, voir BALDO Aurélie, *op.cit.*

<sup>87</sup> Voir l'exemple du Conseil Régional de Poitou-Charente, *in* recueil d'expériences de la MIES, *op.cit.*

durable, de la gestion de l'énergie, ou des incitations à la sobriété énergétique, risque, soit de servir d'alibi à un certain immobilisme, soit de freiner les initiatives de collectivités qui seraient bridées, pour des raisons assez classiques d'oppositions politiques, par d'autres collectivités leur reprochant de piétiner leur champ de compétence.

En outre, le contexte législatif récent, marqué par le vote de la loi de réforme des collectivités territoriales<sup>88</sup>, fait craindre une sectorialisation croissante des compétences territoriales, du fait de la suppression de la clause de compétence générale attribuée aux départements et aux régions, et la définition de compétences exclusives<sup>89</sup>. Or les questions de gestion décentralisée de l'énergie, d'économies d'énergie, de développement de filières locales d'énergies renouvelables, mais également la question de l'adaptation des territoires aux impacts des changements climatiques nécessitent des actions transversales, difficiles à découper selon des compétences figées.

C'est pourtant bien ce qui devra être fait par les futurs « schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services », qui devront être négociés entre conseils régionaux et généraux, et qui porteront notamment sur les compétences relatives au développement économique, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales<sup>90</sup>. Tous domaines entrant justement dans le champ des PCET.

Au contraire, la cohérence des stratégies en matière climatique impliquerait d'articuler les différents PCET et de faire coïncider les actions. C'est ainsi que la méthodologie de l'ADEME incite les collectivités « à mobiliser les autres collectivités qui exercent des compétences sur le même territoire ». Elle précise qu'entre « les différents niveaux de territoires, il ne faut plus discuter de manière verticale mais horizontale ». L'objectif est donc bien une coproduction, la recherche d'une vision transversale et globale, la mutualisation des moyens. Une collectivité ne doit pas faire son PCET « seule dans son coin ».

La même vision se retrouve dans l'opinion exprimée par le RAC, qui regrette que les collectivités soient incitées à agir « *dans leurs champs de compétences* » uniquement. « *Un Plan Climat-Energie Territorial comporte nécessairement une animation « territoriale » qui vise à explorer des leviers d'action bien plus larges que les seules compétences d'une collectivité, permettant ainsi de multiplier les potentiels de réduction des GES via la mobilisation et l'incitation à agir des habitants et acteurs du territoire* »<sup>91</sup>.

Le risque de cet éclatement réside finalement dans une difficile lisibilité de l'articulation entre

---

<sup>88</sup> loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

<sup>89</sup> Art 73 de la loi : article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales : «*Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif. Toutefois, la loi peut, à titre exceptionnel, prévoir qu'une compétence est partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales.*

«*Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence.*»

<sup>90</sup> Article 75 de la loi : «Art. L.1111-9. –I. –*Afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux (soit 2014) , un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Chaque métropole constituée sur le territoire de la région est consultée de plein droit à l'occasion de son élaboration, de son suivi et de sa révision. (...) «Le schéma porte au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales.*

<sup>91</sup> Avis du RAC-WWF, *op.cit.*

les différents niveaux et un blocage des enthousiasmes par l'exclusivité des compétences. Comme l'écrit fort justement Raphaël Romi, « A vouloir simplifier et fluidifier les actions locales, on risque, sur le terrain, de les rendre impossibles... justement là où l'aménagement durable du territoire suppose non l'exclusivité des compétences mais la complémentarité des actions, et nécessite non des structures dotées de lignes budgétaires et de fonds propres mais des cellules de coordination souples en forme d'administration de mission »<sup>92</sup>.

## 2 – Vers un renforcement du niveau régional

Finalement, dans cette organisation, on voit se profiler, notamment à la lecture du projet de décret, un rôle de moteur des PCET qui serait dévolu au niveau régional. En effet, on l'a vu, non seulement les PCET devront être compatibles avec le SRCAE<sup>93</sup>, mais en outre, le libellé du futur article R. 229-50 va plus loin, en renforçant singulièrement l'importance des objectifs régionaux qui seront fixés dans le SRCAE. En effet, alors que la loi prévoyait un simple rapport de compatibilité, le projet indique que les objectifs du PCET « *définissent la contribution de la collectivité aux objectifs régionaux définis par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu à l'article L. 222-1 du code de l'environnement, notamment pour les bâtiments et les transports* ». Ainsi les collectivités locales ne doivent pas seulement avoir des objectifs cohérents avec le niveau régional, leur travail apparaît comme une (simple ?) contribution aux objectifs déjà définis par le SRCAE.

Et l'article suivant renforce cette impression, puisque les PCET devront « *décrire l'articulation* » de leurs objectifs avec ceux du SRCAE<sup>94</sup>.

Il apparaît donc finalement que les objectifs devront être fixés en priorité dans le SRCAE, les PCET de rang subalterne devant s'accorder, voire appliquer ces objectifs.

D'une part, ce fonctionnement semble recréer une forme feutrée de tutelle d'une collectivité sur les autres.

D'autre part, sachant que le SRCAE est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional<sup>95</sup>, que le préfet de région doit être informé par écrit de l'engagement d'un PCET et transmettre à la collectivité l'ensemble des informations et des données dont il dispose relatives au SRCAE<sup>96</sup>, l'ensemble du dispositif finit par ressembler à une reprise en main indirecte de l'Etat sur ces planifications locales.

Finalement, on constate aussi que toutes les collectivités ne sont pas soumises à l'obligation d'élaborer un PCET. Ceci est justifié par le fait que les plus petites communes auraient davantage de difficultés à dégager des ressources financières, humaines et techniques pour ce travail. Elles peuvent néanmoins se lancer dans la dmarche sur une base volontaire. Du coup, l'ensemble du dispositif semble s'adresser plutôt aux collectivités d'une certaine importance, les efforts des plus petites pouvant être intégrés *de facto* dans les PCET du département ou de la région.

---

<sup>92</sup> ROMI Raphaël, Quel est l'impact du projet de loi sur les collectivités territoriales en matière d'environnement ? *Droit de l'environnement* n°183 octobre 2010 p.318

<sup>93</sup> article 75 de la Loi Grenelle 2, Art. L.229-26-V C.Env.

<sup>94</sup> futur art. R. 229-51. « *Le plan climat-énergie territorial décrit l'articulation de ses objectifs et de ses actions avec les objectifs et les orientations du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, s'il existe, et avec lequel il est compatible* ».

<sup>95</sup> Comme le note JP Brouant, « on peut noter au passage le retour du mécanisme de l'élaboration conjointe qui avait cours avant la décentralisation de l'urbanisme », BROUANT J-P, Energie et climat : un certain manque de souffle, *AJDA* 2010 p. 1802

<sup>96</sup> futur article R.229-52 du code de l'environnement

## C – QUELLE PARTICIPATION ?

Comme tous les outils stratégiques à visée environnementale, il est important, pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PCET, d'organiser des procédures de participation les plus larges.

### 1 – La participation, reflet d'une gouvernance partagée

La gouvernance partagée est en effet une condition essentielle de toute démarche qui se qualifie de développement durable.

Or, dans ce domaine également, les textes laissent une certaine liberté aux collectivités, qui choisiront les modalités de la concertation. Le projet de décret prévoit seulement une publication par voie électronique des bilans d'émissions<sup>97</sup>, rappelle explicitement la liberté relative aux éventuelles concertations dans la procédure du PCET<sup>98</sup>, tout en ajoutant une étape de participation du public qui se rapproche de l'enquête publique sans en respecter le formalisme<sup>99</sup>.

L'analyse des retours d'expérience montre que très souvent les collectivités limitent la participation aux services internes (l'ensemble des services de la Ville est associé à la démarche via les groupes de travail) ou aux bailleurs sociaux, avec parfois le recours à « un cercle de techniciens (fédération française du bâtiment, syndicat des architectes, ordre des architectes, chambre des métiers, etc.) ». La mention des « échanges avec le milieu associatif » reste souvent un projet<sup>100</sup>.

Au contraire, il semble que l'implication de tous les acteurs du territoire soit réellement nécessaire, d'une part pour favoriser l'adéquation des projets avec les besoins des habitants, d'autre part parce que les questions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ne peuvent pas être appréhendées seulement par le biais de la planification des mesures publiques, mais aussi par l'objectif d'un changement des comportements.

Les actions de sensibilisation et d'information du grand public par le biais de forums et d'ateliers, qui ont fait leurs preuves dans les démarches d'Agenda 21, devraient donc être développées. Certaines pratiques innovantes devraient être généralisées<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> futur Art. R. 229-47-IIC.Env.

<sup>98</sup> futur Art. R. 229-52. : « Sans préjudice des dispositions prévues à l'article L.229-26, la collectivité territoriale définit les modalités d'élaboration et de concertation du projet » de PCET.

<sup>99</sup> futur Art. R. 229-53. « Le projet de plan est mis à la disposition du public pour une durée d'au moins 1 mois au siège de la collectivité. La collectivité fait mention dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés d'un avis précisant le début de cette procédure de consultation du public. Les observations du public sur le projet de plan sont consignées sur des registres ouverts à cet effet. Le projet de plan est également mis à la disposition du public par voie électronique sur le site internet de la collectivité lorsqu'il existe. Le public dispose alors de la possibilité de faire part de ses observations par voie électronique. Ces observations sont jointes aux registres prévus à l'alinéa précédent, à l'issue de la période de mise à disposition du public ».

futur Art. R. 229-54. « Le projet de plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis mentionnés à l'article R229-53, est soumis à l'approbation de l'organe délibérant de la collectivité et adopté par délibération de l'organe délibérant. Lorsqu'il a été adopté, le plan est mis à la disposition du public sur le site internet et, le cas échéant, au siège de la collectivité. »

<sup>100</sup> Voir MIES, *op.cit.*

<sup>101</sup> Voir les exemples de Climat Box, de calendrier pour le climat, ou de journées des clim-acteurs, développées dans ADEME, *Construire, op.cit.*

Les deux ONG (RAC et WWF) qui ont donné un avis sur le projet de décret souhaitent d'ailleurs clairement que le dispositif permette « d'assurer la représentativité des acteurs dans le cadre de l'élaboration et de la concertation du PCET, suivant une gouvernance à cinq ». Il est fondamental de prévoir une participation de l'ensemble des acteurs à l'élaboration du PCET », d'autant que ce dernier devra comporter « *un volet portant sur la sensibilisation et la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux concernés par le plan climat* »<sup>102</sup>. Cette sensibilisation ne devrait pas, comme trop souvent, arriver en fin de parcours, comme une simple mesure d'accompagnement de décisions unilatérales, mais devrait, dans l'idéal, accompagner tout le processus de « co-construction » des mesures.

Enfin, et d'un point de vue plus stratégique, la concertation sera importante pour éviter les risques contentieux<sup>103</sup>.

## 2 – La participation, outil d'atténuation du risque contentieux

Le PCET n'ayant pas de force obligatoire, il est cependant susceptible de faire grief dès lors qu'il a des effets sur l'ordonnancement juridique, et peut par suite être l'objet de contentieux. Les rapports de compatibilité prévus dans la loi permettent de considérer que sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, non seulement le plan lui-même, mais aussi les actes décisifs de l'administration relatifs à la mise en oeuvre du plan.

Or ces recours éventuels pourraient fort bien s'appuyer sur l'insuffisance de concertation dans la procédure, puisque la concertation est inscrite dans la loi, même si son contenu n'est pas précisé<sup>104</sup>. L'absence de concertation rendrait donc le plan illégal. Même si les textes ne précisent pas l'étendue de la concertation, dont ils laissent au contraire explicitement la liberté aux collectivités, le juge administratif pourrait être amené à évaluer le caractère suffisant ou pas des procédures menées. Sachant qu'en droit de l'urbanisme, la concertation des documents de planification doit varier en fonction de l'importance du projet, on peut en déduire que le PCET, projet important du fait notamment de sa transversalité, devrait nécessiter une concertation très aboutie.

Enfin, les possibilités de contentieux ne manqueront pas, concernant l'évaluation de la compatibilité des PCET aux SRCAE, ainsi que de la compatibilité des SCOT et PLU avec les PCET (voir article P. Ibanez dans ce numéro). Mais on peut aussi se poser la question de l'articulation ou du lien hiérarchique des PCET avec d'autres documents de planification. On pense ici aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) ou aux plans de prévention des risques de submersion marine (PPRSM), puisque les PCET ont vocation à intervenir dans le domaine de l'adaptation du territoire au changement climatique, et de la diminution de sa vulnérabilité. Les difficultés qui pourraient naître des incohérences entre ces documents pourraient donner lieu à du contentieux.

Pourraient également se poser des questions de responsabilité sans faute de la personne publique, du fait de mesures d'adaptation au changement climatique prévues dans le PCET, qui occasionneraient une rupture d'égalité devant les charges publiques (par exemple, expropriation ou démolition de la première rangée de maisons en bord de mer exposées aux

---

<sup>102</sup> futur Art R. 229-50

<sup>103</sup> Voir BALDO Aurélie, *op.cit.*

<sup>104</sup> L'article 7-I de la loi « Grenelle 1 » dispose que l'Etat incitera les collectivités à établir des PCET « *après concertation avec les autres autorités compétentes en matière d'énergie, de transport et de déchets* ».

submersions marines)<sup>105</sup>. Inversement dans d'autres cas, la responsabilité pour faute de l'administration, fondée par exemple sur la carence à élaborer le PCET ou à y introduire des mesures suffisantes pour limiter la vulnérabilité du territoire au changement climatique, pourrait être recherchée, même si le lien de causalité sera alors difficile à prouver<sup>106</sup>.

## CONCLUSION

Malgré le parcours d'obstacles que semble représenter la mise en place de ces PCET, il est devenu indispensable que ces démarches se multiplient. Les questions climatiques sont en effet devenues trop cruciales pour se permettre de plus longues procrastinations.

Pour autant, le mouvement de décentralisation des responsabilités et des enjeux climatiques qui marque les PCET peut sembler suspect et malvenu, au moment où l'Etat se désengage lui-même progressivement de ses propres obligations en matière de contrôle des industries (création du troisième régime des ICPE, fusion des services déconcentrés), donne des signaux contradictoires sur le devenir des énergies renouvelables (classement en ICPE des éoliennes, baisse des tarifs du photovoltaïque) et sur la pérennisation des énergies fossiles (autorisation sans débat public du pilote de stockage géologique du CO<sub>2</sub> de Total, autorisations de prospecter pour l'exploitation des gaz de schiste), tout en ayant limité *de facto* les moyens d'action des collectivités territoriales en réformant la taxe professionnelle<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Voir, sur ce point, le programme Vuligam, dans le cadre du Programme Interdisciplinaire de Recherches sur le Ville et l'Environnement - PIRVE, disponible sur le site [www.pirve.fr](http://www.pirve.fr)

<sup>106</sup> Pour des documents qui ont des conséquences plus directes sur le droit de propriété et sur la valeur vénale des biens immobiliers (documents d'urbanisme), ce lien de causalité directe est très peu retenu par le juge administratif. Voir, par exemple: CE 28 octobre 2009, n°299753, *AJDA* 1er février 2010, p.168, note J-P GILLY

<sup>107</sup> Loi de finances pour 2010, n°2009-1673, du 13 décembre 2009, art.2 à 4